

Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
22 de julio de 2016
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo período de sesiones
Temas 15 y 116 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

Consejo de Seguridad
Septuagésimo primer año

Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. En 2005, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno articularon el principio de responsabilidad de proteger en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General), comunicaron la intención de fortalecer su capacidad y su voluntad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En vista del fracaso de la acción colectiva representado por los genocidios cometidos en Rwanda y Srebrenica, se aspiraba a cerrar la brecha entre las obligaciones jurídicas de los Estados, expuestas con claridad en el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos, y la situación real de las poblaciones sobre las que se cierne la amenaza de violencia sistemática y a gran escala.

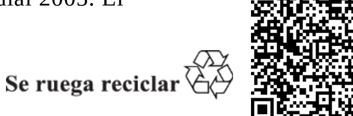
2. El mencionado compromiso político me sirvió de inspiración. A ello se debe que, antes de ocupar el cargo de Secretario General, prometí que, de salir elegido, haría todo lo posible por llevar a la práctica la responsabilidad de proteger y trasladar el principio de las palabras a los hechos. Esta promesa obedecía igualmente a mi convicción de que la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces[1] está firmemente anclada en los principios fundacionales de la

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 17 de agosto de 2016.

[1] En el presente informe se emplea la expresión “crímenes atroces” para referirse a los cuatro actos indicados en el párrafo 138 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. El

16-12767* (S) 170816 170816





Carta de las Naciones Unidas. La seguridad de “Nosotros los pueblos” importa exactamente lo mismo que la seguridad de los Estados.

3. Ahora que se aproxima el final de mi mandato como Secretario General, me percato con claridad de los avances conseguidos en la forja de un consenso en torno a la responsabilidad de proteger y el fortalecimiento de la voluntad y la capacidad de hacerla efectiva. El imperativo de proteger a las poblaciones frente a los crímenes atroces ha pasado a formar parte destacada de la labor cotidiana de los órganos intergubernamentales, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas. Se han creado nuevos mecanismos y estructuras de ámbito nacional, regional e internacional orientados al ejercicio de nuestra responsabilidad colectiva de proteger.

4. Pese a los progresos registrados, la comunidad internacional se ha quedado lamentablemente corta frente a su aspiración de prevenir los crímenes atroces y responder a ellos. Como señalé en mi informe para la Cumbre Humanitaria Mundial, unos conflictos brutales y de difícil solución están destrozando la vida de millones de personas en casi todas las regiones y amenazando el futuro de generaciones enteras[2]. El contexto actual resulta más problemático en la medida en que algunos Estados e instancias no estatales amenazan sistemáticamente a las poblaciones y adoptan decisiones pensadas para pasar por alto sus obligaciones jurídicas y sus responsabilidades en el ámbito de la protección. Algunas de estas situaciones, como ocurre en el Iraq y la República Árabe Siria, han sido objeto de atención internacional sostenida, mientras que se nos han ocultado otras, como en Eritrea, Kordofán del Sur, en el Sudán, y la República Popular Democrática de Corea. En un momento en que se menosprecian tantas normas internacionales en materia de protección, es fundamental que los Estados Miembros se mantengan fieles a los compromisos asumidos en 2005.

5. En el presente informe, el último que dirijo a la Asamblea General en relación con la responsabilidad de proteger, parto de las recomendaciones ofrecidas en mi evaluación de 2015 sobre los avances registrados en la tarea de hacerla efectiva[3]. En particular, voy a centrarme en los obstáculos que encuentra la movilización de la acción colectiva en pro de la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y voy a sugerir maneras de superar esos obstáculos. Con ello, el informe contribuirá al temario del próximo Secretario General dirigido a acelerar la tarea de hacer efectiva la responsabilidad de proteger. También pondrá de manifiesto lo que está en juego si no conseguimos corregir el desfase entre nuestras promesas y nuestro historial de acción: crisis prolongadas, persistencia de las pérdidas de vidas humanas y del desplazamiento en masa, mayor inestabilidad regional, debilitamiento de la autoridad soberana en las zonas amenazadas por grupos armados no estatales y merma de la reputación de instituciones como las Naciones Unidas y las organizaciones regionales.

---

genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad aparecen definidos en el derecho penal internacional. La depuración étnica, si bien no se ha tipificado como crimen aparte, incluye actos que pueden equivaler a alguno de los crímenes mencionados, en particular a genocidio y a crímenes de lesa humanidad.

[2] Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida. Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709), párr. 3.

[3] Informe del Secretario General sobre un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/69/981-S/2015/500).

6. Aunque son abundantes las dificultades derivadas de proteger a las poblaciones de los crímenes atroces, también es abundante la fuerza que en potencia dimana de la acción internacional concertada basada en principios. Corresponde ahora a los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptar, en cooperación con otras instancias internacionales, las medidas prácticas basadas en principios que hacen falta para detener el deterioro del respeto por las normas de protección y poner fin a las violaciones graves del derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

II. Un contexto más problemático

7. Al confeccionar el temario para el nuevo decenio de la responsabilidad de proteger debemos detenernos a recordar lo que ya hemos conseguido. Sencillamente, hoy es más difícil que un Estado Miembro afirme que los crímenes atroces no son motivo de preocupación internacional. La protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces ha pasado a ocupar en la labor del Consejo de Seguridad un lugar más destacado del que ocupaba en 2005 en la medida en que sirve de base a más de 40 resoluciones del Consejo y se incorpora de forma más directa en los mandatos de la mayoría de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, donde se incluyen llamamientos a la protección de civiles. También es más prominente el lugar que ocupa en las deliberaciones y recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos, donde ha inspirado 10 resoluciones y orienta la labor de las comisiones de investigación. En un sentido más general, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales han contribuido a la reducción del flagelo mundial de los crímenes atroces al elaborar nuevos planteamientos teóricos para el mantenimiento de la paz, junto con la capacitación consiguiente, y al fortalecer la capacidad civil en diversos ámbitos como la diplomacia preventiva y la mediación, las actividades policiales y el estado de derecho, la protección de los derechos humanos, la consolidación de la paz y el empoderamiento de las mujeres.

8. No obstante, los últimos años hemos sufrido un descarrilamiento que amenaza con invalidar los avances registrados antes durante años. Han aumentado la frecuencia y la escala de los crímenes atroces, y es probable que esa tendencia prosiga a no ser que la comunidad internacional emprenda una acción más decidida y coherente para dar cumplimiento a su responsabilidad de proteger. Según investigaciones, el número de muertes causadas en 2014 por conflictos armados y crímenes atroces superó la cifra de 100.000, la más alta registrada desde 1994, en gran medida como consecuencia del incremento de los ataques dirigidos contra civiles[4]. Los dos últimos años, poblaciones civiles del Iraq, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen han sufrido violencia sistemática que puede equivaler a crímenes atroces. Solo en la República Árabe Siria se ha dado muerte a más de un cuarto de millón de personas y han quedado desplazadas más de 11 millones como consecuencia de una guerra civil en la que las fuerzas gubernamentales y los grupos armados no estatales han hecho muy poco caso de sus obligaciones jurídicas ante los civiles. También persiste la

[4] Erik Melander, “Organized Violence in the World 2015: an assessment by the Uppsala Conflict Data Program”, Uppsala, 2015; disponible en www.pcr.uu.se/data/overview_ucdp_data/.

violencia sexual y por razón de género, que puede ser equivalente a actos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad[5].

9. Este alarmante panorama queda aún más ensombrecido por la aparición de extremistas violentos que con total descaro pasan por encima del derecho internacional humanitario y glorifican sus crímenes. Como observé el año pasado en mi informe (A/69/981-S/2015/500, párr. 46), grupos armados no estatales como el denominado Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL), Boko Haram y Al-Shabaab representan una seria amenaza para las normas internacionales establecidas en materia de protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces y aprovechan las situaciones de inestabilidad para consolidar su influencia. En Libia, por ejemplo, la combinación de un gobierno débil y fragmentado, la proliferación de los grupos armados y el auge del extremismo violento agrava los problemas que encuentra la población civil.

10. La gran incidencia de crímenes atroces ha contribuido notablemente a la crisis mundial del desplazamiento forzado. Hay hoy más de 21,3 millones de refugiados y más de 40,8 millones de desplazados internos, los niveles más altos jamás registrados desde la fundación de las Naciones Unidas. La mayoría de los desplazados del mundo provienen de países donde se han cometido actos de violencia que podrían constituir crímenes atroces, entre ellos Eritrea, el Iraq, Nigeria, la República Árabe Siria, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen. Estas tendencias alarmantes obedecen también al uso en aumento del desplazamiento forzado como método de guerra y a la incapacidad de la comunidad internacional de encontrar opciones de reasentamiento de las poblaciones desplazadas a largo plazo. El principio de que la soberanía comporta responsabilidad, piedra angular de la responsabilidad de proteger, se articuló a principios de los años noventa como manera de hacer frente a la crisis del desplazamiento forzado. En consecuencia, debemos reforzar nuestra adhesión a los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2) y a las obligaciones expuestas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

11. Son muchas las razones de que últimamente se hayan recrudecido los crímenes atroces. Un factor de ello es el carácter prolongado de muchos conflictos armados contemporáneos, que mantienen a los civiles sometidos a amenazas e inseguridad constantes. El conflicto armado sigue siendo uno de los principales factores de riesgo de que se cometan crímenes atroces, al servir de motivo para perpetrar violencia en masa y crear un entorno propicio a ello.

12. En algunos casos las poblaciones se ven amenazadas principalmente por sus propios gobiernos. Comisiones de investigación de las Naciones Unidas han determinado que los Gobiernos de Eritrea, la República Árabe Siria y la República Popular Democrática de Corea han perpetrado crímenes de lesa humanidad contra su propia población[6]. En otros casos, como en Sudán del Sur, donde las instituciones

---

[5] Véase el informe del Secretario General sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (S/2015/203).

[6] Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea (A/HRC/25/63), 7 de febrero de 2014; informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria (A/HRC/31/68), 11 de febrero de 2016; e informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en Eritrea (A/HRC/32/47), 9 de mayo de 2016.

estatales y el estado de derecho son débiles, facciones en pugna por el poder han cometido actos que pueden equivaler a crímenes atroces mientras trataban de promover sus intereses. En la República Centroafricana el sectarismo político enfrentó a una comunidad contra otra y propició la violencia generalizada y sistemática contra civiles. El auge del extremismo violento en lugares como el Iraq, Nigeria, la República Árabe Siria, Somalia y el Yemen ha permitido a ciertos ideólogos explotar las divisiones étnicas y religiosas en beneficio propio y divulgar doctrinas que rechazan los principios fundamentales de humanidad común.

13. Cada vez se hace más uso de nuevas tecnologías para ayudar a perpetrar crímenes atroces. Los extremistas violentos explotan los medios sociales para incitar al odio y reclutar seguidores de todos los rincones del mundo, con lo cual aumenta su capacidad de apoderarse de nuevo territorio y propagar la violencia y el terror. Asimismo, las nuevas tecnologías de la comunicación permiten a los grupos planificar, financiar y coordinar la comisión de crímenes atroces más allá de las fronteras nacionales. Como consecuencia de ello, grupos pequeños y dispares de extremistas unidos por planteamientos semejantes tienen capacidad de infligir un daño considerable a las poblaciones civiles. Hasta la fecha, su capacidad de innovación en los medios de comisión de crímenes atroces ha ido por delante de los esfuerzos de la comunidad internacional por hacerles frente.

14. Todos estos factores que amplían el alcance de los crímenes atroces coinciden con un clima de renuncia al internacionalismo, menor respeto por el derecho internacional humanitario y derrotismo creciente ante la promoción de temarios ambiciosos como el que va dirigido a la protección. Esta contracción obedece a tendencias diversas, entre ellas la crisis financiera de 2008 y la ulterior disminución de los presupuestos para actividades de paz y desarrollo, el atractivo de las tesis políticas populistas que propugnan la primacía de las prioridades internas y la desilusión que inspiran anteriores iniciativas orientadas a la estabilidad y la protección, cuyos resultados parecen irregulares. Consecuencia de ello es lo inadecuado del apoyo político o financiero a los instrumentos que encierran mayor potencial de esquivar los crímenes atroces o permitir la reconstrucción después de su comisión, como la diplomacia preventiva, las misiones políticas especiales y las misiones de mantenimiento de la paz, la presencia sobre el terreno de personal de derechos humanos y los programas de consolidación de la paz. En cada uno de estos ámbitos las Naciones Unidas siguen haciendo frente a limitaciones en los recursos del presupuesto ordinario y tienen que depender de contribuciones voluntarias, lo cual entorpece la planificación plurianual y limita la capacidad de estos instrumentos de arrojar resultados en un sentido pleno.

15. Las divisiones políticas, en particular en el Consejo de Seguridad, están exacerbando la tendencia a alejarse de la acción decisiva con fines de prevención o respuesta. En algunos contextos en que se cometen crímenes atroces o existe el riesgo de que se cometan, las grandes potencias mundiales apoyan a las facciones enfrentadas y anteponen tales lealtades a sus responsabilidades en materia de protección. Los fundadores de las Naciones Unidas reconocieron la importancia de aprovechar el poder de los principales Estados en aras de un sistema efectivo de seguridad colectiva, pero también esperaban que los miembros del Consejo de Seguridad hicieran un uso responsable de su poder en beneficio de la mayor seguridad de todos. Sin embargo, hoy es frecuente que las deliberaciones del Consejo de Seguridad no consigan generar soluciones comunes y, en ocasiones, acentúen la discordia entre Estados Miembros. El Consejo de Seguridad podrá

"seguir ocupándose" de una cuestión, pero ello servirá de poco a las poblaciones que sufren si no se adoptan medidas concretas que permitan seguir avanzando.

16. La falta de unidad del Consejo de Seguridad resulta especialmente dañina en las fases iniciales de una crisis, cuando hay mayor margen de diálogo y mayores son las posibilidades de que, enviando mensajes firmes y unánimes, la comunidad internacional pueda disuadir a los agentes locales de decantarse por una vía letal. En otros casos, el veto de los miembros permanentes, ya sea efectivo, ya adopte la forma de una amenaza, impide determinar un propósito común y actuar en consecuencia. Las pautas de violencia observadas durante la crisis siria ilustran trágicamente la repercusión de esta situación de estancamiento en la conducta de las partes beligerantes, que pueden envalentonarse ante la falta de una firme determinación internacional. Después de que el Consejo de Seguridad fracasó en la tentativa de aprobar una resolución sobre la República Árabe Siria en febrero de 2012, los enfrentamientos se dispararon y las muertes vinculadas con el conflicto aumentaron espectacularmente, en concreto como consecuencia de la intensificación de los bombardeos aéreos lanzados en zonas pobladas por fuerzas gubernamentales.

17. Sin embargo, las divisiones políticas van más allá del Consejo de Seguridad. Los Estados Miembros de las regiones afectadas por conflictos también han antepuesto sus intereses particulares a su responsabilidad de proteger a las poblaciones frente a los crímenes atroces prestando apoyo a partes en conflicto cuando lo que se necesita es la búsqueda colectiva de soluciones pacíficas de las controversias. La solución de las crisis agudas a las que hoy nos enfrentamos no incumbe únicamente a las entidades de las Naciones Unidas o a una pequeña parte de los Estados Miembros de la Organización. Todos los Estados deben dar cumplimiento a las responsabilidades que han asumido. Los indicios con los que contamos, entre ellos el sufrimiento de civiles y el desplazamiento en masa, ilustran gráficamente el costo humano de la inacción ante los crímenes atroces. ¿Vamos a movilizar la voluntad colectiva de proteger nuestra humanidad común o vamos a permitir que imperen la discordia, la parálisis y los intereses estrictamente particulares?

III. El cumplimiento de nuestro compromiso político

18. No cabe duda de que los Estados Miembros reconocen su responsabilidad de proteger y las expectativas que se derivan de ello. La Asamblea General estableció por unanimidad el concepto en 2005; al cabo de cuatro años, decidió seguir examinando la cuestión. En el curso de diálogos interactivos oficiosos, los Estados Miembros han afirmado repetidas veces su responsabilidad primordial de proteger a su población frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y han expresado su apoyo a la estrategia de tres pilares que presenté en 2009 en mi informe sobre hacer efectiva la responsabilidad de proteger (A/63/677). Las opiniones de los Estados Miembros coinciden en muchos elementos importantes, en particular en que la prevención es parte central de la responsabilidad de proteger, en que las iniciativas de ayuda a los Estados para que den cumplimiento a sus responsabilidades en materia de protección han de respetar el principio de titularidad nacional, en que toda acción internacional debe hacer uso de toda la gama de medidas diplomáticas, políticas y humanitarias y en que la fuerza militar ha de plantearse como último recurso. En varias resoluciones del Consejo de

Seguridad[7], en una reunión del Consejo de Seguridad convocada con arreglo a la fórmula Arria para examinar la responsabilidad de proteger y en diversos diálogos de la Asamblea General también se ha recordado el importante papel que cumplen mis Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, y los Estados Miembros han manifestado apoyo a su labor en curso.

A. Del concepto a la acción

19. Al tiempo que sentaba las bases para emprender iniciativas más eficaces orientadas a prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y darles respuesta, el Documento Final de la Cumbre Mundial también delimitó cuestiones y preocupaciones importantes en torno a la puesta en práctica de la responsabilidad de proteger. Los aspectos controvertidos han disminuido notablemente, pero no han desaparecido del todo. La responsabilidad de proteger sigue siendo un principio relativamente nuevo y, como ocurre con otros temarios de orden normativo, da lugar a diferencias de énfasis y de interpretación. Las consultas mantenidas los últimos años con Estados Miembros dejan claro que es probable que en años venideros prosigan las deliberaciones y los debates en torno a dos aspectos concretos.

20. El primero es la relación entre los tres pilares del marco de cumplimiento. Algunos Estados Miembros se preguntan si se pretende que los pilares operen de forma secuencial, es decir, si por ejemplo debe agotarse por completo la responsabilidad primordial del Estado a efectos de proteger a su población antes de que la comunidad internacional pueda ofrecer asistencia. Mi opinión siempre ha sido que los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial dan a entender que los tres pilares se apoyan mutuamente y que con frecuencia deberán ejercerse simultáneamente las responsabilidades correspondientes a cada pilar. Por ejemplo, puede que, a la vez que un Gobierno hace todo lo que puede por proteger a su población de los crímenes atroces, en el marco del segundo pilar solicite asistencia selectiva en relación con determinadas políticas a fin de fortalecer su capacidad. Sin embargo, nunca desaparece la responsabilidad primordial de proteger que corresponde a todo Estado.

21. No obstante, aunque los propios pilares no están pensados para operar a modo de secuencia, el uso de determinados instrumentos de prevención y respuesta puede y, con frecuencia, debe obedecer a una lógica secuencial. Por ejemplo, los Estados Miembros prefieren un enfoque gradual de prestación de asistencia internacional que empiece por la divulgación de conocimientos e instrumentos para evaluar el riesgo antes de pasar a formas más selectivas de creación de capacidad, de ser necesarias y solicitarse. Por lo que se refiere al tercer pilar, se ha llegado al consenso de que la comunidad internacional siempre procurará operar por medios pacíficos en asociación con las autoridades locales y de que la fuerza militar ha de plantearse como último recurso.

22. La segunda cuestión que los Estados Miembros desean ver aclarada se refiere a los criterios para emprender una acción colectiva ante situaciones en las que los

[7] Resolución 2195 (2014) del Consejo de Seguridad sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y resolución 2171 (2014) del Consejo sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: prevención de conflictos.

Estados dejan manifiestamente sin proteger a poblaciones y, en particular, para plantearse el uso de la fuerza militar como respuesta apropiada. En resumen, ¿a quién corresponde decidir y en qué debe fundamentarse la decisión? En el acuerdo alcanzado en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial se indica que la comunidad internacional ha de actuar “por medio de las Naciones Unidas” para ayudar a proteger a las poblaciones de los crímenes atroces. También se afirma que debe emprenderse una acción oportuna y decisiva, “por medio del Consejo de Seguridad ... incluido su Capítulo VII ... si los medios pacíficos resultan inadecuados”. Así pues, el consenso alcanzado en 2005 deja claro que toda decisión de usar medios militares para proteger a las poblaciones de los crímenes atroces debe regirse por las disposiciones en materia de seguridad colectiva contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, con arreglo a las cuales corresponden al Consejo de Seguridad facultades y responsabilidades específicas.

23. La mayoría de los Estados Miembros coincide en que la evaluación de información fidedigna aportada por agentes u órganos independientes e imparciales constituye el medio más adecuado para decidir si se va a emprender acción colectiva para proteger a las poblaciones de los crímenes atroces. En el curso de los años han aportado esa información diversos mecanismos o agentes, entre ellos comisiones de investigación y misiones de constatación de los hechos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, órganos creados en virtud de tratados y los asesores especiales, enviados y representantes del Secretario General. Los Estados Miembros deliberan y debaten constantemente en torno a si debe haber una única fuente de información de ese tipo o si conviene que haya distintas fuentes dependiendo del contexto. También son diversas las opiniones referentes a la idoneidad y la viabilidad de establecer criterios concretos que sirvan al Consejo de Seguridad para decidir si va a autorizar el uso de medios militares.

24. No debe quitarse importancia a estas cuestiones conceptuales pendientes, que merecen una consideración más detenida, pero tampoco deben estas constituir un obstáculo al imperativo de pasar del perfeccionamiento del concepto de la responsabilidad de proteger a su cumplimiento efectivo. Ningún Estado ha negado su responsabilidad primordial de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad ni la necesidad de que los Estados sometidos a tensiones reciban asistencia internacional. Una y otra vez los Estados Miembros han expresado su deseo de partir del importante consenso alcanzado y conseguir que la responsabilidad de proteger repercuta donde más importa: en la vida de las poblaciones vulnerables.

B. Obstáculos al cumplimiento

25. A pesar de este llamamiento a favor del cumplimiento, la preocupante evolución observada en varios frentes amenaza con ampliar la brecha entre los compromisos de los Estados Miembros y la situación real en que se encuentran poblaciones vulnerables de todo el mundo. La promesa formulada en 2005 por todos los Jefes de Estado y de Gobierno suena hueca a demasiados oídos. De no ponerse remedio a esta brecha, la población perderá la fe en las instituciones que representamos y los valores que defendemos. Me preocupan en particular tres tendencias.

26. En primer lugar, asistimos a un alarmante desdeño de los principios fundamentales del derecho internacional. En gran parte de los conflictos armados que han estallado los últimos años las partes en conflicto violan conscientemente el derecho internacional humanitario. Desde los ataques dirigidos deliberadamente por grupos armados no estatales contra civiles hasta la utilización deliberada por los Estados de poderío aéreo para atacar zonas pobladas por civiles y las agresiones lanzadas contra lugares donde han buscado refugio civiles, la derogación del derecho internacional humanitario ha pasado a ser moneda común en el conflicto armado. Asistimos a ataques generalizados y flagrantes contra bienes protegidos de carácter civil, como hospitales y escuelas, y contra personas protegidas, como trabajadores humanitarios y sanitarios. También es alarmante el número de periodistas y defensores de los derechos humanos que siguen sufriendo ataques. El asedio de comunidades civiles en conflictos recientes y la denegación del socorro humanitario son fenómenos especialmente alarmantes que causan un grado inimaginable de privación y sufrimiento. En los tiempos que corren, los civiles de las zonas de conflicto no deberían verse ante la amenaza de morir de inanición o de falta de asistencia médica básica. Da que pensar el hecho de que la mayoría de las violaciones graves del derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos que podrían equivaler a crímenes atroces siguen siendo obra de fuerzas armadas y milicias auxiliares de los Estados Miembros.

27. Esta falta de respeto del derecho internacional debe abordarse con carácter urgente. En anteriores informes he señalado que son muchos los Estados Miembros que todavía no se han adherido a tratados internacionales básicos relativos a la protección de las poblaciones[8]. Más aún, algunos Estados que han firmado y ratificado esos tratados se desentienden de sus obligaciones. Por ejemplo, varios signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados han retirado la protección que dispensaban a los refugiados y solicitantes de asilo en el preciso instante en que más se necesitaba. Asimismo, varios Gobiernos no obligan a los autores de crímenes atroces a rendir cuentas de sus actos. En el plano internacional, algunos Estados partes en el Estatuto de Roma no cooperan plenamente con la Corte Penal Internacional; el Consejo de Seguridad cada vez es más reacio a remitir situaciones a la Corte y algunos dirigentes políticos pretenden obtener una inmunidad permanente para librarse de toda responsabilidad jurídica. Todo ello pone en peligro los logros anteriores y amenaza con la vuelta a una época de violencia sin límites. La República Árabe Siria destaca como uno de los ejemplos más claros de la falta de rendición de cuentas por la comisión de crímenes atroces. Por ese motivo, repito mi llamamiento al Consejo de Seguridad para que remita a la Corte Penal Internacional la situación de la República Árabe Siria.

28. En segundo lugar, aunque los Estados Miembros han subrayado repetidas veces su apoyo a la prevención de los crímenes atroces, ello no se ha traducido de forma suficiente en un apoyo concreto a las estrategias de prevención, ni siquiera en

---

[8] Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 9 de diciembre de 1948; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977; Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951; Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967; y Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (modificado por última vez en 2010), 17 de julio de 1998.

los casos en que se han determinado de forma fidedigna amenazas inminentes para las poblaciones. El riesgo de que se cometieran crímenes atroces en la República Árabe Siria era evidente a principios de 2011, pero el Consejo de Seguridad no pudo recabar un nivel suficiente de voluntad o consenso para detener la espiral negativa que llevaba a la violencia sistemática. En el Yemen, funcionarios de las Naciones Unidas han alertado en varios momentos de los peligros que acechaban a la población civil, pero ello no se ha plasmado en ningún tipo de acción decisiva orientada a la protección de los segmentos vulnerables. En otras ocasiones la alerta temprana se ha traducido en acción preventiva, pero con gran lentitud, como ocurrió en la República Centroafricana. En ese clima, el golpe de estado de marzo de 2013 alertó con claridad de la inminencia de crímenes atroces, tras lo cual se recibieron noticias fidedignas de un posible genocidio, pero el Consejo de Seguridad no adoptó medidas decisivas hasta abril de 2014, cuando autorizó el despliegue de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA).

29. Gracias al rápido desarrollo de instrumentos y sistemas de alerta temprana preparados por las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Unión Europea y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), así como por determinados Estados Miembros, es frecuente que hoy conozcamos los riesgos por adelantado. Sin embargo, la comunidad internacional sigue inhibiéndose de la acción hasta que ve que las bajas aumentan. Así ocurrió en el caso de la situación en curso en Burundi, país que suscitaba preocupación conforme a varios sistemas de alerta temprana. En muchos casos, la falta de acción temprana y decisiva obedece a la inexistencia de una estrategia preventiva acompañada de opciones normativas y soluciones políticas claras, a lo cual se suman los elevados riesgos. En otros casos, los Estados Miembros y los organismos internacionales que prestan apoyo a países sometidos a tensiones no son suficientemente receptivos a informaciones que tal vez pongan en entredicho su parecer de que estas sociedades avanzan por el buen camino. Toda cultura sólida de prevención exige prestar atención a todos los hechos, por incómodos que sean.

30. En tercer lugar, agentes externos propician la comisión de crímenes atroces. En un tercio de las guerras civiles que se libran actualmente, terceras partes prestan apoyo a una o a varias partes en conflicto[9]. Algunas han llegado al extremo de hacer uso de la fuerza para ayudar a entidades responsables de violaciones sistemáticas y generalizadas que pueden equivaler a crímenes atroces. Otras han suministrado las armas empleadas para cometer esos crímenes, han mirado a otro lado para no ver su comercialización y transporte o han ejercido su influencia política para proteger a los autores. Aunque importa reconocer que los conflictos armados exteriores suelen presentar a los Estados opciones complejas, la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces es una responsabilidad fundamental que abarca las relaciones con los amigos y aliados. Por ejemplo, se ha hecho demasiado poco por garantizar el pleno respeto del derecho internacional humanitario en el conflicto librado en el Yemen, a pesar de los vínculos que existen entre las partes en conflicto e importantes poderes de ámbito regional y mundial, algunos de los cuales son Estados partes en el Tratado sobre el Comercio de Armas, que tienen expresamente por objeto controlar los flujos de armas destinados a agentes que puedan utilizarlas en contravención del derecho internacional humanitario.

[9] Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida. Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709), párr. 23.

IV. Un ideal de acción colectiva

31. En el curso de mis contactos con Estados Miembros escucho con mucha frecuencia que son abrumadoras la profundidad y la amplitud de las dificultades que rodean hoy a la protección. Ante el gran número de fuegos que hay que apagar, es normal sentirse tentados a rebajar las ambiciones o a ser selectivos en función de las crisis que en un determinado momento acaparen los titulares de prensa. Sin embargo, lo que se necesita en este contexto más exigente es renovar la fe en la acción colectiva y mejorar la capacidad de coordinar las respuestas tempranas. Ello solo será posible gracias a una utilización más consciente y estratégica del conjunto de instituciones, recursos y capacidades humanas que tiene a su disposición la comunidad internacional. Con frecuencia partimos del supuesto de que distintos temarios son incompatibles o están en conflicto entre sí, lo cual limita nuestra imaginación y nuestra capacidad. El decenio venidero plantea el reto de reconocer la interconexión de los problemas que encontramos, comprobar que los mandatos institucionales pueden reforzarse mutuamente y encontrar soluciones aprovechando las capacidades que presentan mayores probabilidades de plasmar los efectos deseados.

32. Para captar la esencia de la acción colectiva basta con detenernos en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se exhorta a los pueblos de las Naciones Unidas a unir sus fuerzas y combinar sus esfuerzos en torno al logro de los tres pilares de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos. La acción colectiva entraña una acción coordinada y sostenida dirigida a un objetivo común sobre la base de normas compartidas. En el caso de la responsabilidad de proteger, ese objetivo es la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces, independientemente de dónde residan, mediante una prevención y una respuesta eficaces.

A. Estrategias preventivas eficaces y coordinadas

33. Aunque incumbe a los gobiernos nacionales la responsabilidad primordial de prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, se trata de una empresa colectiva que exige alianzas de ámbito local, nacional, regional e internacional. Como pudimos comprobar en Guinea en 2009-2010 y en Kenya en 2013, unas labores de prevención sostenidas y coordinadas provistas de inversiones de recursos mínimas pueden esquivar los crímenes atroces y salvar vidas humanas. Debemos plantearnos con más detenimiento estas experiencias positivas y dotar a las enseñanzas extraídas de mayor visibilidad y pertinencia para la amplia gama de agentes a quienes corresponde un papel en la prevención.

34. Sin embargo, la situación real en que se encuentran las poblaciones de muchas regiones del mundo pone en entredicho la sinceridad del compromiso de los Estados Miembros con la responsabilidad de proteger. El apoyo retórico a la prevención no basta para proteger a las poblaciones frente a los crímenes atroces. Cuando dejamos de proteger y se cometen crímenes atroces, nos vemos obligados a recurrir a instrumentos que no solo resultan más costosos desde un punto de vista político y material, sino que están de por sí sobrecargados y carecen de recursos suficientes, como es el caso del mantenimiento de la paz. Ante el carácter cada vez más insoluble y complejo que adquieren los conflictos, ya no podemos permitirnos el

lujo de seguir abdicando de nuestra responsabilidad de institucionalizar firmemente la prevención en los planos nacional, regional e internacional.

35. Una de las necesidades más acuciantes es aumentar la inversión en los recursos humanos y materiales destinados a la reunión y el análisis de información y a la generación de opciones de políticas viables. Para ello hace falta intensificar en todos los niveles (nacional, regional e internacional) la capacitación de funcionarios para inculcarles los elementos de alerta temprana y acción temprana, así como de la labor de creación de un entorno propicio a sus tareas de prevención. En ese sentido, los funcionarios superiores de los gobiernos y las organizaciones internacionales deben estar preparados para prestar apoyo a los colegas que perciban y comuniquen señales de riesgo.

36. Para tomarse en serio la prevención de los crímenes atroces hay que tener en cuenta otra dimensión política. Los dirigentes gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado deben colaborar en el fomento de un entendimiento público más claro de la manera en que la prevención de los crímenes atroces favorece los intereses y prioridades nacionales de un país. Para construir una cultura de prevención todos debemos articular sus beneficios.

37. Para contribuir a las labores mencionadas, al término de mi mandato como Secretario General he dado prioridad a la determinación de las carencias y la elaboración de estrategias para fortalecer las capacidades de prevención de las Naciones Unidas, en particular por conducto del Plan de Acción “Los Derechos Humanos Primero”, en la Cumbre Humanitaria Mundial y mediante la asimilación de la responsabilidad de proteger. En el curso de esta labor me he encontrado con tres dificultades básicas.

38. En primer lugar, deben cambiar las prácticas del Consejo de Seguridad para poner de relieve la prevención y la acción temprana. En virtud del Artículo 34 de la Carta, el Consejo está facultado para responder a las amenazas emergentes a la paz y la seguridad, en particular contribuyendo a la creación del espacio político que suele hacer falta para evitar la deriva hacia la violencia. Para ello es preciso que el Consejo de Seguridad vigile en mayor medida la actual evolución de asuntos preocupantes y que amplíe su diálogo con la Secretaría sobre la mejor manera de elaborar estrategias de prevención y prestarles apoyo. El Consejo dispone al respecto de varios medios, como plantear en el punto “Otros asuntos” preocupaciones sobre el riesgo de que se cometan crímenes atroces, mantener diálogos interactivos oficiosos, organizar misiones del Consejo de Seguridad para su envío a zonas que corren riesgo, solicitar asesoramiento a la Comisión de Consolidación de la Paz[10], revitalizar los formatos centrados en el plano regional en cuanto a las reuniones informativas y las deliberaciones, como el Grupo de Trabajo Especial sobre la Prevención y la Solución de Conflictos en África, y solicitar de forma regular reuniones informativas a diversos funcionarios de las Naciones Unidas, como a los Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger. También puede impulsarse la elaboración de estrategias preventivas velando por que las deliberaciones del Consejo de Seguridad se centren en mayor medida en determinadas opciones de políticas. Los miembros del Consejo de Seguridad pueden y deben ser importantes aliados en estas labores

[10] Conforme a lo que se sugiere en resoluciones recientes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Véanse la resolución 70/262 de la Asamblea General y la resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad.

determinando vías existentes o nuevas para examinar las situaciones preocupantes y coordinar la acción temprana. Podría hacerse más por reconocer el papel esencial que pueden tener los mecanismos de derechos humanos en la determinación de los riesgos y la prevención de los crímenes atroces y por estrechar las relaciones entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos, con inclusión de sus titulares de mandatos de los procedimientos especiales.

39. Cuando la situación lo ha exigido, he informado al Consejo de Seguridad de los riesgos de que se cometieran crímenes atroces y lo he instado a que emprendiese una acción temprana y decisiva. Tengo la esperanza de que los futuros Secretarios Generales sigan aprovechando las facultades que les confiere la Carta de las Naciones Unidas, al igual que otros mecanismos, como los almuerzos mensuales oficiosos con miembros del Consejo de Seguridad, para plantear preocupaciones sobre las nuevas amenazas para las poblaciones que no forman parte del orden del día oficial del Consejo.

40. En segundo lugar, debemos seguir mejorando la alerta temprana y el análisis para que sirvan de base a la preparación de respuestas rápidas, eficaces y flexibles a los riesgos de que se cometan crímenes atroces. En el ámbito de las Naciones Unidas, la dolorosa experiencia nos ha revelado la importancia de actuar debidamente al respecto. Los informes internos sobre el papel de la Organización en los genocidios de Srebrenica y Rwanda daban a entender que no se había prestado suficiente atención a la alerta temprana y a una debilidad institucional general en materia de análisis de los riesgos[11]. Posteriormente, la Secretaría ha introducido grandes mejoras en el suministro a los Estados Miembros de información oportuna y de posibles soluciones en el ámbito de las políticas.

41. Sin embargo, persisten dificultades considerables. Como he subrayado en anteriores informes sobre la responsabilidad de proteger, prevenir la instigación a cometer crímenes atroces o su comisión no equivale obligatoriamente a prevenir el conflicto armado. Por eso es fundamental que se incorpore el Marco de Análisis sobre los Crímenes Atroces, elaborado por los Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y sobre la Responsabilidad de Proteger, en las metodologías sobre derechos humanos y análisis de conflictos que utiliza el sistema de las Naciones Unidas. Algunos organismos regionales, como la Unión Europea, y determinados Estados Miembros como la República Unida de Tanzanía, por conducto de su Comité Nacional para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, los Crímenes de Guerra, los Crímenes de Lesa Humanidad y Todas las Formas de Discriminación, han empezado a incorporar el Marco en su propio análisis. Aliento a otros a que sigan su ejemplo.

42. La alerta temprana y el análisis son por naturaleza una empresa colectiva que depende de la información local, incluida la aportada por organizaciones no gubernamentales, del análisis de esa información por funcionarios provistos de un nivel y un tipo de conocimientos variables, de una evaluación de las opciones de políticas y las condiciones que harían posible su éxito y de un diálogo sobre estrategias preventivas con los encargados de formular políticas de que se trate. Corresponde a los Estados Miembros una función esencial en cada fase de este

[11] Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35: La caída de Srebrenica (A/54/549, párr. 474) e informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda (S/1999/1257, anexo).

proceso, lo cual comprende no solo la prestación de apoyo material y político para fortalecer las capacidades de alerta temprana y la presencia sobre el terreno de las Naciones Unidas y de organizaciones regionales, sino también una mayor predisposición a dar a conocer información delicada sobre factores de riesgo.

43. En tercer lugar, a escala internacional debe prestarse más atención y destinarse más recursos a la creación de enfoques complementarios para prevenir los crímenes atroces y el extremismo violento. Ambas tareas obedecen a una causa común. Los entornos que propician el auge del extremismo violento suelen corresponderse con los que presentan mayores riesgos de que se cometan crímenes atroces. Es más probable que se den ambos fenómenos en sociedades en las que el estado de derecho y la buena gobernanza son débiles, en las que son pronunciadas las desigualdades económicas y políticas entre grupos definidos por su identidad, en las que los derechos humanos se violan sistemáticamente y las personas padecen formas institucionalizadas de discriminación y marginación y en las que está generalizada la cultura de impunidad.

44. Todo enfoque integral de prevención del extremismo violento y los crímenes atroces debe dar prioridad a tres elementos centrales: la resistencia a los discursos de agravio u odio que se utilizan para justificar la violencia y para reclutar y motivar a extremistas violentos y a autores de crímenes atroces; la lucha contra la falta de rendición de cuentas por haber instigado a cometer crímenes atroces o por haberlos cometido; y el entorpecimiento de los flujos transnacionales de ideas, armas y personas que propician la comisión de delitos e infracciones. Como expuse en mi Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento (A/70/674), esta estrategia exige el abandono de las respuestas estrictamente militares para atajar los problemas estructurales más profundos a partir de una mejor evaluación de los contextos locales en que tienen lugar estos fenómenos. Para ello es preciso determinar las poblaciones vulnerables y actualizar permanentemente esa información; analizar sus propias estrategias de autoprotección y la manera en que pueden reforzarse; y evaluar los factores que favorecen la resiliencia local, incluido el papel de la sociedad civil. Ante todo, las políticas de prevención del extremismo violento y los crímenes atroces deben ser compatibles con el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos. La comunidad internacional no puede proteger sus valores más apreciados si los pone en peligro al tratar de evitar el extremismo violento. La violación de las normas internacionales establecidas a cambio de beneficios tácticos a corto plazo solo sirve para sembrar discordia en la coalición de agentes que se proponen hacer frente a este ataque contra nuestra humanidad común y entrega a los autores de crímenes atroces otro instrumento para reforzar su causa.

B. Respuesta oportuna y decisiva

45. La prevención no siempre da resultado. Cuando fracasa, la comunidad internacional debe estar junto a las víctimas de crímenes atroces haciendo todo lo posible por protegerlas de los daños. A ello se debe que el tercer pilar de la responsabilidad de proteger siempre haya sido parte integrante del conjunto. En la primera frase del párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial se afirma categóricamente que “la comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos

VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad". Se trata de una responsabilidad permanente de recurrir a medios pacíficos para proteger a las poblaciones. La aplicación temprana y flexible de estos medios debe ser por defecto nuestra primera reacción ante la comisión de crímenes atroces.

46. Juntos debemos adoptar tres medidas para fortalecer la capacidad de la comunidad internacional de dar una respuesta oportuna y decisiva. En primer lugar, hemos de entender la respuesta oportuna como responsabilidad que recae en cada miembro individual de la comunidad internacional. Ante la inminencia de crímenes atroces o su comisión en curso nunca deberemos preguntarnos "si" debemos responder ni esperar que otros carguen con esa responsabilidad en nuestro nombre; en su lugar, debemos preguntarnos "cómo" podemos contribuir a la respuesta colectiva. Aunque solo el Consejo de Seguridad está facultado para imponer medios coercitivos, cuando ese órgano se encuentre estancado ello nunca debe servir de excusa para la inacción general. Cada Estado Miembro debe plantearse lo que puede aportar, y lo que los acuerdos regionales pertinentes pueden aportar, a la protección de las poblaciones frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

47. En segundo lugar, debemos reforzar nuestra inversión en la amplia gama de instrumentos pacíficos disponibles para proteger a las poblaciones afectadas por crímenes atroces. Entre ellos cabe mencionar, entre otras cosas, actividades de constatación de los hechos, vigilancia, presentación de denuncias y verificación; comisiones de investigación; la promoción pública; la diplomacia discreta; el arbitraje, la conciliación y la mediación; la participación de la comunidad; la asistencia y la protección humanitarias; la protección de los refugiados y de los desplazados; la asistencia civil y técnica; y el mantenimiento de la paz fundado en el consentimiento. En su informe "Aunar nuestras ventajas en pro de la paz: política, alianzas y personas" (A/70/95-S/2015/446), el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz recalcó que las medidas de protección de civiles desarmados también forman parte destacada de este instrumental. Los Estados Miembros declaran periódicamente la importancia de gran parte de estos instrumentos, pero no acompañan sus declaraciones de suficiente apoyo financiero. Tal insuficiencia de la financiación retrasa su utilización y limita su eficacia. También es importante adecuar estos instrumentos a la tarea concreta de proteger a las poblaciones de los crímenes atroces, en particular preguntándose cómo puede darse cuenta de los distintos factores que exacerban o mitigan esos crímenes.

48. En tercer lugar, la comunidad internacional debe actuar temprano y con decisión. La elaboración de mejores instrumentos analíticos y el perfeccionamiento de la presentación de informes solo mejorarán las políticas si las instancias decisorias están preparadas para responder a los hechos que se les notifican. La experiencia reciente demuestra que las evasivas y los retrasos pueden agravar las situaciones en que se cometen crímenes atroces en la medida en que las condiciones en que se encuentran las poblaciones afectadas se deterioran y limitan el conjunto de opciones de políticas atractivas. Para mejorar la adopción de decisiones los Estados Miembros deben estar preparados para escuchar muy diversas opiniones y no ceder en el empeño por adoptar una posición común, especialmente en situaciones de crisis en que la información sobre los hechos consumados puede interpretarse de distintas maneras.

49. Incumbe a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad una especial responsabilidad en la manifestación del liderazgo. Un avance concreto al respecto consistiría en convenir en moderar el uso del veto en las situaciones en que se cometan crímenes atroces, según la propuesta del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia, cuya iniciativa ya cuenta con el apoyo de una clara mayoría de Estados Miembros, y de una iniciativa conjunta encabezada por Francia y México. También es esencial que el Consejo vele por que se respeten las decisiones que adopta en relación con los crímenes atroces. Es sencillamente inaceptable que algunos Estados y grupos armados no estatales sigan violando el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y cometiendo crímenes atroces burlando al Consejo de Seguridad. En consecuencia, los miembros del Consejo deben estar mejor preparados para aprobar medidas dirigidas contra quienes se niegan a cumplir sus resoluciones en contravención del Artículo 25 de la Carta. De no actuar contra quienes se desentienden descaradamente de la voluntad del Consejo de Seguridad, la reputación de las Naciones Unidas se verá empañada.

50. Durante el último decenio nos hemos percatado de que la eficacia de las respuestas internacionales a los crímenes atroces suele ser óptima cuando colaboran estrechamente las Naciones Unidas y los acuerdos regionales y subregionales. Mediante su acción conjunta y coordinada se potencian al máximo sus capacidades y se obtienen los mejores resultados. En consecuencia, debemos estrechar los lazos prácticos que unen a las Naciones Unidas con sus asociados, en particular compartiendo información y análisis sobre las situaciones actuales y emergentes a fin de promover el entendimiento común e instaurando los hábitos y relaciones necesarios para que, cuando sea necesario, pueda solicitarse con rapidez la actuación de las asociaciones.

51. Los Estados Miembros también deben prestar apoyo al papel crucial que cumple la sociedad civil en la facilitación de una respuesta oportuna y decisiva. Las organizaciones de la sociedad civil, que ayudan a perfeccionar los marcos de alerta temprana, suelen ser las primeras en detectar una evolución inquietante de la situación. Defienden con ahínco a las víctimas de crímenes atroces haciendo que rindan cuentas los Estados, así como las Naciones Unidas. También contribuyen de formas más directas ofreciendo servicios jurídicos, orientando a las víctimas de crímenes atroces, actuando de mediadores en las controversias locales, calmando tensiones y facilitando ayuda humanitaria que salva vidas humanas. Los líderes religiosos pueden contribuir a su manera a la prevención de los crímenes atroces y la correspondiente respuesta en vista de la influencia que ejercen en grandes sectores de la población y de su capacidad de movilizar con rapidez recursos humanos y financieros. Los agentes del sector privado también pueden tomar parte constructiva en el ejercicio de la responsabilidad de proteger promoviendo la tolerancia y la solución de conflictos en sus organizaciones y adoptando medidas para proteger a sus propios empleados y sus familias.

52. En algunos casos, determinadas comunidades se han puesto con arrojo al servicio de sus vecinos amenazados ofreciéndoles auxilio y refugio. Los particulares y grupos pequeños que actúan informalmente tienen la facultad de proteger, ya sea haciendo uso de su influencia para prevenir ataques, prestando apoyo a iniciativas de socorro o dando refugio a grupos vulnerables. Las vidas humanas que salvó Paul Rusesabagina durante el genocidio de Rwanda dan testimonio del poder de marcar diferencias que tienen en sus manos los particulares valientes. A medida que

hacemos frente a dificultades cada vez mayores, debemos promover y respaldar este tipo de innovaciones originales y atrevidas. El compendio de prácticas preparado en 2015 por la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger se actualizará periódicamente para dar cuenta de las soluciones de protección novedosas.

C. Prevención de nuevos incidentes

53. Desanima constatar que, en el transcurso de mi mandato como Secretario General, hemos seguido asistiendo a la comisión de crímenes atroces. Aunque en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 no se menciona expresamente la recurrencia, la obligación de prevenir es un elemento central de la responsabilidad de proteger, de lo cual cabe inferir que la prevención y la recurrencia están entrelazadas. En la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz y en el informe del Grupo Consultivo de Expertos del Secretario General sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz (A/69/968-S/2015/490) se ha reconocido esta interrelación. Es excesivo el número de países abrumados hoy por el riesgo de violencia generalizada y sistemática que ya la han sufrido antes, entre ellos el Afganistán, Burundi, el Iraq, Libia, el Sudán y Sudán del Sur.

54. Para impedir que se repitan los incidentes es esencial prestar apoyo selectivo a las autoridades nacionales para ayudarlas a respetar su responsabilidad de proteger. En muchos casos será preciso fortalecer o reconstruir las instituciones de gobernanza y revitalizar la economía. Sin embargo, la asistencia internacional también debe ir dirigida a atajar las causas fundamentales del conflicto y los crímenes atroces y promover prácticas que favorezcan la reconciliación y la solución pacífica de controversias cuando estas surjan. Para salir airosos, es fundamental incorporar una perspectiva de prevención de las atrocidades en las actividades de consolidación de la paz y otras actividades de recuperación, así como vigilar los indicios de recaída con ayuda de la sociedad civil del lugar.

55. La posibilidad de que, en ausencia de las mencionadas iniciativas, resurjan los crímenes atroces es de una realidad apabullante. Cuando la separación procede con rapidez se corre el riesgo de echar a perder los logros alcanzados y la población civil puede sufrir efectos catastróficos. Los posibles autores pueden explotar fácilmente las debilidades institucionales y los vacíos de seguridad, si todavía no se han asentado las reformas, y los agravios y temores de las comunidades que hayan quedado desatendidos. La actual crisis en el Iraq ilustra la facilidad con la que, en esas circunstancias, reciben respuesta los llamamientos a armarse por cuenta propia y buscar venganza. Pese a las inmensas dificultades, sabemos que, con voluntad política y recursos adecuados, podemos impedir que vuelvan a cometerse crímenes atroces. Así ha ocurrido en lugares como Côte d'Ivoire, Timor-Leste, Guinea y Kenya, donde la acción concertada de instancias nacionales, regionales e internacionales contribuyó a impedir que volviera a brotar la violencia generalizada y sistemática. Sin embargo, aun en los casos en que se evitó la recaída, sigue haciendo falta una presencia sostenida para abordar los factores subyacentes del riesgo de que se cometan crímenes atroces.

56. Las enseñanzas derivadas de casos recientes ponen de relieve la importancia de invertir en la promoción de la reconciliación y la justicia de transición. El legado de los crímenes atroces suele contribuir a que arraigue una desconfianza profunda,

tanto entre comunidades como hacia las instituciones gubernamentales encargadas de brindar protección jurídica y física. Las ruedas de la justicia avanzan, en ocasiones, lentamente. Como se desprende del hecho de que en 2016 se condenara a Radovan Karadzic por genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en Bosnia, a Jean-Pierre Bemba por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en la República Centroafricana y a Hissène Habré por crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en el Chad, puede que las víctimas de crímenes atroces tengan que esperar decenios para que los responsables rindan cuentas de sus actos. Aun así, la justicia impartida tarde sigue siendo justicia impartida. El fomento de la rendición de cuentas en relación con crímenes cometidos en el pasado no solo disminuye las probabilidades de que más adelante se cometan transgresiones, sino que, en general, también asesta a la cultura de impunidad un golpe que las futuras generaciones de autores en potencia se verán obligadas a tener presente al sopesar sus opciones.

D. Renovación de la capacidad institucional

Redes nacionales y regionales

57. El establecimiento de estructuras nacionales de prevención de las atrocidades y respuesta a ellas es la base de un cumplimiento satisfactorio, pues en ellas reside la responsabilidad primordial de proteger. Aunque la configuración exacta de cada sistema nacional es y debe ser diversa, en función del contexto local y de la configuración institucional, en mi informe de 2014 titulado “Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y la responsabilidad de proteger” (A/68/947-S/2014/449) señalé siete mecanismos principales que impiden los crímenes atroces, por lo que deben reforzarse: a) sector de la seguridad profesional y responsable; b) instituciones imparciales para supervisar las transiciones políticas; c) instituciones judiciales y de derechos humanos que gocen de independencia; d) capacidad para evaluar el riesgo y movilizar la respuesta temprana; e) capacidad local para resolver los conflictos; f) capacidad de los medios de información para contrarrestar los prejuicios y la incitación al odio; y g) capacidad para una justicia de transición eficaz y legítima. Aliento a los Estados Miembros a que examinen su propio contexto nacional y se planteen la posibilidad de adoptar medidas prácticas para fortalecer estos mecanismos y ocuparse de cualquier otra prioridad que determinen. Además, podrían mejorar su capacidad de ayudar a otros Estados a reforzar estos mecanismos en el marco de un enfoque reformado en materia de política exterior y cooperación internacional.

58. Las redes mundiales y regionales han pasado a formar parte integrante de la estructura institucional orientada a alentar a los Estados a hacer efectiva la responsabilidad de proteger y ayudarlos en consecuencia. La Red Global de Puntos Focales para la Responsabilidad de Proteger, la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y Atrocidades Masivas, la iniciativa Global Action against Mass Atrocity Crimes (GAAMAC) y la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos de África procuran facilitar el diálogo y una acción concreta en aras de la creación de capacidad nacional de prevención de atrocidades, así como dar a conocer mejores prácticas. Celebro que se hayan ampliado estas redes entre iguales e insto a todos los Estados Miembros a que se planteen designar un centro nacional de coordinación para impulsar sus iniciativas nacionales y profundizar su compromiso.

59. La estructura regional de protección, fundada normalmente en organizaciones regionales o subregionales, ocupa un lugar especialmente válido para promover la cooperación entre iguales. Aunque las iniciativas deben hacerse eco de los rasgos específicos de cada región, podrían adoptarse cinco medidas principales para fortalecer la capacidad de los órganos regionales de colaborar con las Naciones Unidas y otras instancias en la prevención de los crímenes atroces y la correspondiente respuesta. En primer lugar, estrechar las relaciones entre organizaciones, en particular mediante un diálogo regular y una colaboración mejorada entre servicios homólogos en el ámbito de las secretarías. En segundo lugar, mejorar el flujo bidireccional de información y análisis entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales por lo que se refiere a los riesgos de que se cometan crímenes atroces. En tercer lugar, fortalecer la coordinación de las respuestas a los riesgos de que se cometan crímenes atroces a fin de mejorar la eficacia y evitar situaciones en las que distintas organizaciones tomen caminos separados. En cuarto lugar, dar a conocer orientación y planteamientos teóricos en materia de mejores prácticas de prevención y protección, incluidas medidas relacionadas concretamente con la protección de civiles en actividades de mantenimiento de la paz y con la prevención de la violencia sexual y por razón de género. En quinto lugar, alentar a las organizaciones regionales y subregionales a que sigan desarrollando su capacidad de prevención de crímenes atroces y de respuesta a ellos, así como prestarles apoyo en este ámbito. Insto encarecidamente a las organizaciones regionales y subregionales a que sigan dialogando entre sí sobre la responsabilidad de proteger y las medidas tangibles que pueden adoptar para ayudar a sus Estados Miembros a cumplir sus compromisos.

Las Naciones Unidas

60. Las Naciones Unidas deben redoblar sus esfuerzos por incorporar en su labor la responsabilidad de proteger. Ante los problemas que se presentan en múltiples frentes no basta con seguir actuando como siempre. Los últimos dos años se ha pasado revista en el marco de una serie de exámenes a todos los aspectos de nuestra labor de mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad y protección de civiles[12]. También evalué nuestra labor humanitaria con antelación a la Cumbre Humanitaria Mundial del año en curso. Los principales mensajes no podían haber sido más claros ni estar relacionados más estrechamente. En cada uno de los exámenes se recalcó que debemos hacer más por dar prioridad a la prevención, en particular centrando la atención en los factores estructurales que alimentan el conflicto y la violencia, como la discriminación y la debilidad del estado de derecho, y fortaleciendo los mecanismos de solución de controversias fundados en la diplomacia preventiva. Los procesos de examen también dejaron patente el principio central de que la protección de las poblaciones frente a los crímenes atroces es una obligación básica

[12] Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz relativo a aunar nuestras ventajas en pro de la paz: política, alianzas y personas (A/70/95-S/2015/446); El reto de mantener la paz: informe del Grupo Consultivo de Expertos para el examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, Nueva York, 29 de junio de 2015; Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz: estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU-Mujeres, 2015); y evaluación de la ejecución y los resultados de los mandatos de protección de los civiles en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz: informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (A/68/787).

de las Naciones Unidas. La Secretaría de las Naciones Unidas debe plantearse con franqueza las dificultades y las limitaciones prácticas a las que hacemos frente. También debe estar preparada para decir a los Estados Miembros lo que tienen que oír y no lo que desean oír.

61. A modo de complemento de los exámenes mencionados, así como por conducto de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero y de la labor en curso de asimilación de la responsabilidad de proteger, las Naciones Unidas se someten a una serie de transformaciones que tienen como fin habilitar a la Organización para estar a la altura de los desafíos planteados por la protección. Ello exigirá el compromiso permanente de todos los funcionarios de la Organización, en particular del próximo Secretario General, así como de los Estados Miembros. Además de interponer sus buenos oficios, el Secretario General puede seguir alentando al Consejo de Seguridad y al Consejo de Derechos Humanos a que encarguen a comisiones de investigación independientes e imparciales la determinación de los hechos en casos en que se cometan crímenes atroces o su comisión sea inminente. También puede exhortar a los Estados Miembros a que apliquen las recomendaciones presentadas. La Oficina de los Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger realiza actualmente un examen de las enseñanzas extraídas de anteriores actividades de prevención. Espero que el próximo Secretario General ayude a difundir las constataciones de ese examen dentro de las Naciones Unidas y a alentar a los Estados Miembros a que apoyen plenamente la labor de los dos Asesores Especiales.

V. Conclusión

62. Ha llegado el momento de que los Estados Miembros den muestras de mayor determinación en la defensa y el respeto de las normas de salvaguardia de la humanidad en que se asienta la responsabilidad de proteger. De no ser así, quedarán invalidados los logros alcanzados durante el primer decenio de existencia de la responsabilidad de proteger. En época de crisis no debemos replegarnos, sino más bien congregarnos en torno a lo que hemos construido y reforzarlo. Un avance tangible en ese sentido consistiría en que los Estados Miembros convinieran en reafirmar y profundizar su compromiso mediante una nueva resolución de la Asamblea General sobre la responsabilidad de proteger. También deberían lanzar una campaña mundial amplia y enérgica orientada a recuperar la fe en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario promoviendo su valor, exigiendo mayor cumplimiento, enjuiciando a quienes sigan violando el derecho y haciendo que los autores de esos actos rindan cuentas. Se lo debemos a las poblaciones vulnerables de todo el planeta.

63. Sin embargo, la responsabilidad de proteger exige algo más. Es un llamamiento dirigido a todos los miembros de la comunidad internacional para que alcen la voz siempre que se cometan crímenes atroces o sea inminente su comisión, independientemente de donde tenga lugar el incidente. Como declaración de compromiso político, va dirigida a galvanizar la acción colectiva encaminada a prevenir los crímenes atroces y responder a ellos, a escala nacional, regional e internacional, y a elevar el costo político de no actuar ante actos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Para cumplir este compromiso, exige pedir a los Estados Miembros que den prioridad a la protección de las poblaciones vulnerables frente a los intereses nacionales

particulares, que se afanen incansablemente por superar las divisiones políticas y que hagan inversiones concretas en el fortalecimiento de la capacidad de prevención y respuesta. En resumen, la responsabilidad de proteger exige un liderazgo político sostenido.

64. Durante mi mandato como Secretario General he exhortado sistemáticamente a los Estados Miembros a que cumplan sus responsabilidades, he puesto de manifiesto la acción emprendida con valentía para proteger a las poblaciones y he reconocido los casos en que no hemos emprendido una acción colectiva y decisiva. Mi labor orientada a dirigir el cumplimiento efectivo de la responsabilidad de proteger ha partido siempre de la convicción de que la comunidad internacional no es ni puede ser espectador impotente de la comisión de crímenes atroces. La combinación de un propósito común con estrategias coordinadas puede marcar toda la diferencia posible y salvar incontables vidas humanas. Sin embargo, la acción colectiva no brotará exclusivamente de principios. La responsabilidad de proteger es un compromiso asumido por todos los Estados Miembros. Incumbe a los Estados Miembros, con apoyo de la comunidad internacional en un sentido amplio, la tarea de hacerla realidad.